

### Videoüberwachung und Bürgerrechte: Ende der Freiheit in den europäischen Innenstädten?

Leopold, Nils

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Leopold, N. (2004). Videoüberwachung und Bürgerrechte: Ende der Freiheit in den europäischen Innenstädten? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 33(4), 401-407. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60835>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

**Nils Leopold (Kiel)**

# **Videoüberwachung und Bürgerrechte.**

## **Ende der Freiheit in den europäischen Innenstädten?**

*Die Videoüberwachung des öffentlichen Raums breitet sich in nahezu ganz Europa scheinbar unaufhaltsam weiter aus. Die Kamera wird damit zunehmend zu einem Zeichen sozialen Wandels. Als Technologie, der per se die Fähigkeit zur Erzeugung von Sicherheit zugeschrieben wird, ist sie zu einem Symbol einer überschießenden Nachfrage nach Sicherheit geworden, die sich mit ihrer Hilfe gerade nicht befriedigen lässt. Diese Entwicklung stellt, so die These dieses Beitrages, nicht nur einen weitreichenden Eingriff in die Bürger- und Menschenrechte der Betroffenen dar. Sie beschädigt darüber hinaus die Integrationskraft und damit eine der zentralen Entwicklungs- und Leistungsvoraussetzungen moderner demokratischer Rechtsstaaten.*

*Keywords: Videoüberwachung, Bürgerrechte, Datenschutz, Demokratie, Kosten des Überwachungsstaats  
CCTV, camera surveillance, civil rights, data protection, democracy, costs of the surveillance state*

### **1. Die Rechtswirklichkeit der Videoüberwachung**

Auf dem Gang durch die meisten Innenstädte Europas nehmen uns heute die Linsen der Videokameras ins Visier. Kameras filmen Straßen und Parks, Plätze und Gehwege gleichermaßen. Sie erfassen jede und jeden, die/der sich in ihrem Umkreis aufhält oder bewegt (Leopold 2004).

Öffentliche, im Besitz von Kommunen stehende Räume und öffentlich zugängliche, aber privatem Eigentum zugeordnete Räume scheinen dabei gleichermaßen betroffen.<sup>1</sup> Die Akzeptanz für die weiter zunehmende Ausbreitung dieser Form von Überwachung durch die eigentlich Betroffenen, die gesamte Bevölkerung, scheint gleichwohl, will man den Umfragen Glauben schenken, anhaltend hoch zu sein.

Durchgeführt werden die Videoüberwachungen von Privatpersonen, Einzelhändlern und Unternehmen sowie von staatlichen Stel-

len, insbesondere Polizeien, aber auch, und immer häufiger in gemeinsamer Zusammenarbeit mit örtlichen Polizeidienststellen, von den Kommunen.<sup>2</sup> Die angespannte Haushaltslage vieler Städte und Kommunen hat dazu geführt, dass vormalig in öffentlicher Hand befindliche Liegenschaften an private Investoren verkauft werden (so werden z.B. Straßenzüge zu Shopping Malls umgestaltet). Damit wechselt auch das zugrunde liegende Rechtsregime. Anstelle öffentlich-rechtlicher Vorschriften gelten private Hausordnungen, in denen weitergehende Verhaltensanforderungen durchgesetzt werden können. Ein Beispiel für diese Entwicklung sind die oft zu weitläufigen Einkaufszentren umgebauten Bahnhöfe der Deutsche Bahn AG, in denen das Betteln, Sich-Versammeln, Lagern u.ä. untersagt wird.

Die dabei zum Einsatz kommenden Technologien sind höchst unterschiedlich. Nach wie vor befinden sich, zumindest in Deutschland, zahlreiche auf analoger Technik basierende Kamera-

einheiten im Einsatz. Die Bildverarbeitungsmöglichkeiten sind für diese Einrichtungen in puncto Bildqualität, Bildübertragung und Bildspeicherung vergleichsweise beschränkt. Auch deuten Prüfberichte von Datenschutzbehörden sowie Informationen aus Gerichtsverfahren darauf hin, dass zahlreiche Überwachungen noch nach dem Kamera-Monitor-Prinzip betrieben werden und damit über keine eigene Speichereinheit verfügen. Das entstehende Live-Bild wird dabei auf den Monitor einer mehr oder weniger geschulten Person übertragen, zu deren Aufgaben – neben zahlreichen anderen – auch die Beobachtung des Geschehens auf dem Bildschirm gehört. Auch Kameraattrappen werden vermutlich häufig eingesetzt, was aber naturgemäß nur selten verifiziert werden kann.

Neben die geschilderten Technologien und Einsatzpraktiken treten heute zunehmend digitale Überwachungstechnologien, deren Einsatzmöglichkeiten der Phantasie der Verantwortlichen kaum noch Grenzen zu setzen scheinen. Bedeutsam ist insbesondere die gewachsene Bildübertragungsfähigkeit moderner Überwachungssysteme, welche eine Übermittlung an unterschiedlichste EmpfängerInnen – unabhängig von deren Standort – gewährleisten, bis hin zur weltweiten Abrufbarkeit eines Kamerabildes aufgrund der Verwendung eines internet-basierten Standards. Die gesunkenen Produktionskosten haben hochmoderne Videotechnologie heute zu einer für jeden und jede erschwinglichen Technologie gemacht.

Einen weiteren Qualitätssprung erfährt die digitale Videoüberwachung derzeit durch den Einsatz von Erkennungssystemen bis hin zur biometrischen Gesichtserkennung. Neben die seit Jahren im Einsatz befindlichen Bildauswertungen, welche einfache Bewegungen im erfassten Bildausschnitt zu erkennen in der Lage sind, treten komplexe Bildauswertungsprogramme, die es erlauben, bestimmte in Datenbanken vorgehaltene Bewegungsmuster oder Gesichter wiederzuerkennen. Sollten sich diese Technologien durchsetzen, so wäre die heute in der Überforderung der ÜberwacherInnen am Bildschirm liegende, zentrale Ursache mangelnder Effektivität von Videoüberwachungen wohl beseitigt. Vollautomatische Überwachungen

könnten dann zukünftig ganze Stadtgebiete unter bestimmten Aufgabenstellungen, z.B. laufenden Fahndungen, absuchen.

## **2. Hintergründe der Ausbreitung – Die Kamera als Zeichen sozialen Wandels**

Die weltweite Ausbreitung der Videoüberwachung kann als sichtbares Zeichen eines tiefer greifenden und sich bereits seit geraumer Zeit vollziehenden gesellschaftlichen Wandels in der Sicherheitssemantik moderner Gesellschaften verstanden werden. Sicherheitsbedarf, Sicherheitserzeugung und Sicherheitssemantik sind, auch wenn Sicherheit z.B. vor gewaltsamen Übergriffen aus anthropologischer Sicht in einem bestimmten Umfang als eine konstante Anforderung an Gesellschaften gesehen werden kann, Korrelat veränderlicher gesellschaftlicher Strukturen. Diese Strukturen weisen einen Wechsel von Selbstbeschreibungen beispielsweise als bürgerliche Gesellschaft, über Wohlfahrtsstaat und Präventionsstaat bis hin zur Risikogesellschaft, Sicherheits- und Informationsgesellschaft auf. Diese jeweils für einen bestimmten Zeitraum paradigmatisch stehenden Konzepte gesellschaftlichen Selbstverständnisses können teilweise auch überschneidend nebeneinander stehen und zeichnen damit jeweils eine in der Öffentlichkeit bestehende Schwerpunktvernehmung von gesellschaftlichen Veränderungen nach. Korrespondierend zu diesen zentralen Selbstbeschreibungen verändert sich laufend das gesellschaftliche Verständnis von Sicherheit sowie, damit einhergehend, das Verständnis von den Aufgaben des Staates als zentraler Ordnungsinstanz. Das mit dem Begriff des Wohlfahrts- und Präventionsstaates angesprochene Konzept ausgedehnter planerischer, gestalterischer und leistender Vorsorge erstreckte sich erstmals zu Beginn der 1970er Jahre in Gestalt von Planungen umfassender Kriminalitätsprävention in nahezu alle Bereiche des staatlichen Sicherheitsapparates.

Das gegenwärtig nach wie vor aktuelle Konzept des Vorsorge- und Präventionsstaates steht im schroffen Gegensatz zum liberalen, „klassischen“ Staatsverständnis, wonach sich der Staat

grundsätzlich aus den Freiheitsräumen der von ihm getrennt gedachten und ihm gegenüberstehend konstruierten Gesellschaft herauszuhalten habe. Dementsprechend beschränkten sich z.B. die klassisch liberalen Konzepte des Umgangs mit Kriminalität und abweichendem Verhalten auf repressive Handlungsformen in Reaktion auf bereits geschehenes Unrecht, während antizipierende oder gar in den gesellschaftlichen Raum hineinwirkende und regulierende Elemente auf enge Ausnahmebereiche beschränkt blieben. Heute wird im hoheitlichen Handeln jedoch ein umfassender Wandel von repressiven Handlungskonzepten und Normbefugnissen hin zur Verwirklichung einer umfassenden Präventionsidee konstatiert (Grimm 2002, 166ff., 410ff.). In diesem Kontext wird auch die Videoüberwachung als präventives Instrument wahrgenommen und präsentiert. Eine mögliche Ursache dieser Entwicklung kann in einem grundlegenden und am Beginn der Moderne stehenden Wahrnehmungswechsel gesehen werden: Gesellschaftlich auftretende Problemlagen und sozialschädliche Ereignisse werden zunehmend als kontingent, als gesellschaftlich verursacht und konstruiert, demnach aber auch als grundsätzlich umfassend zu verantworten und als gestaltbar wahrgenommen. Heute erscheint es nahezu selbstverständlich, wenn der Staat proaktiv gegen mögliche Gefahren vorgeht, Risiken und Gefahrenquellen antizipiert und seine Institutionen nach diesen Zielsetzungen umstrukturiert. Zur Erfüllung dieses universalen präventiven Selbstverständnisses bedarf es aus staatlicher Sicht umfassender Informationen aus allen Bereichen der Gesellschaft. Für den/die einzelne/n BürgerIn bedeutet diese Entwicklung und Ausrichtung staatlicher Institutionen zwangsläufig eine Ausweitung staatlicher Kontrollen. Auch der Polizei- und Sicherheitsapparat erlebt unter dem weiterhin andauernden Paradigma tendenziell eine ständige Veränderung und Erweiterung. Die Funktionslogik des Präventionsstaates lautet Sicherheitsmaximierung, aber auch instrumentelle Effizienz. In der jüngsten Zeit scheint wieder der verstärkten Ausrichtung staatlicher Sicherheitsvorkehrungen auf den Einsatz moderner Sicherheitstechnologien, darunter der

Videoüberwachung, größere Bedeutung zuzukommen.

Die Diffusion hoheitlicher Überwachung bis in den öffentlichen Raum hinein scheint insgesamt als eine lediglich konsequente Fortführung eines allgemeinen Präventionsdenkens, welches eben auch für den Bereich staatlichen Handelns längst strukturbildende Auswirkungen gezeigt hat. Anhand der Videoüberwachung durch Private wird jedoch deutlich, dass auch die Zivilgesellschaft insgesamt einer vergleichbaren Entwicklung unterworfen ist. So steht beispielsweise die dem Eigentumsschutz dienende, aber scheinbar wie selbstverständlich auch in den öffentlichen Raum (umliegende öffentliche Gehwege) übergreifende Videoüberwachung von Gebäuden paradigmatisch für den gewandelten Anspruch und das veränderte, präventive Selbstverständnis der BesitzerInnen von Häusern und anderen Liegenschaften.

### **3. Die bürgerrechtliche Kritik der Videoüberwachung**

Der Kern bürgerrechtlicher Kritik an der Videoüberwachung wendet sich gegen die undifferenzierte Ausweitung des Einsatzes eines polizeilichen bzw. im Ursprung geheimdienstlichen Instrumentes gegen die gesamte Bevölkerung (Leopold 2002). Zu den wesentlichen Errungenschaften bürgerlicher Aufklärung sowie des freiheitlichen Rechtsstaates zählt die Einhegung und Bändigung politischer Herrschaft und staatlicher Gewaltausübung durch das Recht. Insbesondere das wegen seines potentiell hohen Eingriffsgehaltes in Grundrechte besonders bürgerrechtssensible staatliche Gewaltmonopol hat eine intensive grundrechtssichernde Regelung etwa durch das Strafprozessrecht und das Polizeirecht sowie die grundlegenderen verfassungsrechtlichen Absicherungen erfahren. Gesetzliche Veränderungen in diesen Bereichen, denen nach wie vor der Charakter von Seismographen für die Rechtsstaatlichkeit einer Rechtsordnung beigegeben wird, werden daher von bürgerrechtlicher Seite aufmerksam registriert. Nun ist es bereits seit einigen Jahren nicht nur für die

Videoüberwachung kennzeichnend, dass zahlreiche staatliche Ermittlungsmethoden und Instrumente nicht nur für die massenhafte Erfassung von Personen geeignet oder konzipiert sind, sondern die nach der Verfassung erforderlichen Befugnisnormen für den konkreten Einsatz dieser Instrumente ebenfalls am massenhaften Einsatz gegen die Gesamtbevölkerung ausgerichtet werden. Als Beispiele hierfür können Rasterfahndungen, Schleierfahndungen (anlasslose Personenkontrollen) (Bizer 2004), Vorratsdatenspeicherungen bei TK-Betreibern, der Einsatz von IMSI-Catchern und eben auch die Videoüberwachung öffentlicher Räume angeführt werden. Die Legalisierung dieser Instrumente stellt einen Bruch mit der überkommenen Dogmatik und damit der inneren Kohärenz der betroffenen Rechtsgebiete dar, zu deren Funktionen zumeist die strikte Ausrichtung an sowie die Gewährleistung von Betroffenenrechten und die Begrenzung des staatlichen Eingriffsaktes zählen. Die Sorge vor einem legalen Weg in den Polizei- oder Überwachungsstaat kennzeichnet somit die bürgerrechtliche Perspektive auf die Videoüberwachung. Dabei wird durchaus nicht verkannt, dass wohl erst das Zusammenspiel aus gesetzlichen Befugnisnormen und tatsächlich zum Einsatz kommenden Maßnahmen und Eingriffen die Bezeichnung als Überwachungs- oder besser des wohlmeinend autoritären Sicherheitsstaates rechtfertigt. Seit einigen Jahren wird auch die zunehmende Ausbreitung privater AkteurInnen im Feld der so genannten inneren Sicherheit mit großer Sorge beobachtet. Die fehlende rechtliche Einhegung der an Bedeutung gewinnenden privaten Sicherheitsdienste, aber auch die als ausufernd und weitestgehend unreguliert wahrgenommene private Videoüberwachung wird kritisch kommentiert.<sup>3</sup>

#### **4. Rechtliche Grenzen der Videoüberwachung**

Die Videoüberwachung unterliegt in allen europäischen Staaten den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK),

die beispielsweise in Österreich sogar mit Verfassungsrang ausgestattet ist. Gemäß Artikel 8 Abs. 1 EMRK hat jede/r Anspruch auf Achtung seines/ihrer Privat- und Familienlebens, seiner/ihrer Wohnung und seines/ihrer Briefverkehrs. Die weite Umschreibung des Schutzbereiches in Artikel 8 dient gerade der Erfassung atypischer, als auch durch gesellschaftliche Veränderungen hervorgerufener neuartiger Sachverhalte. Die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes hat diesen weiten Schutzbereich in einzelnen Entscheidungen behutsam präzisiert, allerdings ohne je einen Fall der Überwachung öffentlicher Orte mittels Videotechnik behandelt zu haben. Vereinzelt wird jedoch vertreten, dass bereits die bekannten Entscheidungen des Gerichts den Schluss zuließen, es müsse auch in diesem Falle personenscharfer Erfassungen von einem Eingriff in das Grundrecht aus Artikel 8 EMRK ausgegangen werden (König 2001). Damit würden die Folgen des Artikel 8 Abs. 2 EMRK ausgelöst, wonach eine Videoüberwachung nur noch dann zu rechtfertigen wäre, wenn der Eingriff gesetzlich geregelt wird und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. Der umfassende Katalog der legitimen Ziele eines Grundrechtseingriffes zeigt, dass insofern die EMRK der Videoüberwachung kaum entgegenstehen dürfte. Darüber hinaus gilt jedoch auch eine allgemeine Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips für die Zulässigkeit einer in die Menschenrechte der EMRK eingreifenden Maßnahme. Daher ließe sich durchaus argumentieren, dass eine weiter in die Fläche gehende, ganze Stadtteile erfassende Infrastruktur der Überwachung im Einzelfall unverhältnismäßig und damit rechtswidrig sein kann.

Deutlicher zeigt sich dieses Ergebnis nach dem deutschen Grundgesetz: Artikel 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG), aus dem das Bundesverfassungsgericht in seinem berühmten Volks-

zählungsurteil ein Grundrecht der BürgerInnen auf informationelle Selbstbestimmung ableitet, sieht danach vor: „Jede Person hat das Recht zu wissen, wer was wann über sie weiß“, urteilten die Verfassungsrichter. Und weiter: Wer nicht wissen könne, ob und von wem er/sie gerade überwacht werde, könne grundsätzlich in seiner/ihrer Freiheitsausübung, etwa in der Ausübung seines/ihrer Rechts auf Demonstrationsfreiheit, eingeschränkt sein (z.B. aus Sorge vor etwaigen Nachteilen bei entsprechender Registrierung). Deshalb müsse der Staat gesetzliche Regelungen schaffen, die eine ausufernde Überwachung entsprechend effektiv einschränken, so das Gericht.<sup>4</sup>

Sowohl die EMRK-Bestimmungen als auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung des Grundgesetzes gelten, das ist heute im Kern unumstritten,<sup>5</sup> nicht nur im Verhältnis Staat-BürgerIn, sondern auch im Verhältnis zwischen Privaten, also etwa im Rechtsstreit zwischen einem/r BürgerIn und einem Unternehmen über die Zulässigkeit einer Videoüberwachung des gemeinsam genutzten Gehweges. Deshalb sind bei jeder Form der Videoüberwachung, die eine Erfassung von Personen zur Folge hat, deren Grund- bzw. Menschenrechte zu beachten.

Auf supranationaler Ebene wurde 1995 eine europäische Richtlinie geschaffen, die das bereits in der Grundrechte-Charta vorgesehene und nunmehr auch in der europäischen Verfassung enthaltene Grundrecht auf Datenschutz aller europäischen BürgerInnen präzisiert. Die EG-Datenschutzrichtlinie 95/46 macht rechtliche Vorgaben für alle Verantwortlichen, die automatisiert personenbezogene Daten verarbeiten, eine Regelung, die auch auf die Videoüberwachung Anwendung findet. Im Einzelnen dürfen Videoüberwachungen nur zu bestimmten, vorab festgelegten Zwecken erfolgen und verarbeitet werden. Die Betroffenen müssen von der Überwachung rechtzeitig in Kenntnis gesetzt werden. Und die erfassten Bilder dürfen nicht ewig gespeichert bleiben, sondern müssen gelöscht werden, sobald sie nicht mehr erforderlich sind. Über die Einhaltung der Bestimmungen haben in allen europäischen Mitgliedstaaten unabhängige Stellen zu wachen, die von

den BürgerInnen jederzeit um Unterstützung gebeten werden können.

Die Mitgliedstaaten haben auf der Grundlage der Richtlinie neue Datenschutzgesetze geschaffen.<sup>6</sup> Das bundesdeutsche Gesetz enthält eine eigene gesetzliche Bestimmung in § 6b Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), die den Einsatz von Videoüberwachung in *öffentlich zugänglichen* Räumen regelt. Danach dürfen sowohl private als auch hoheitliche Stellen unabhängig von den jeweiligen Eigentumsverhältnissen vor Ort Überwachungen nur dann einrichten, wenn sie vorab die eigenen Überwachungsinteressen gegen die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen abgewogen haben. Die Überwachung muss kenntlich gemacht und die Bilder müssen unverzüglich gelöscht werden, soweit ihre Speicherung nicht mehr erforderlich erscheint.<sup>7</sup>

Im Bereich der Polizeiarbeit haben, mit einer Ausnahme,<sup>8</sup> in der Bundesrepublik alle Bundesländer eigene Rechtsgrundlagen für den Einsatz der Videoüberwachung an öffentlichen Orten geschaffen, die im Detail voneinander abweichen.<sup>9</sup> Die meisten nehmen jedoch das Vorliegen eines gefährlichen Ortes als Bezugspunkt für eine legale Überwachung durch die Polizei. Die Festlegung trifft dann diese auf der Grundlage der von ihr selbst erstellten Tatortstatistiken, sofern welche vorhanden sind.<sup>10</sup>

Begründet wurden die erweiterten Rechtsgrundlagen für den Eingriff in die Grundrechte der BürgerInnen zumeist mit der Prävention von Straftaten, aber auch mit der Absicht der Stärkung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung. Während bis heute kein einziges wissenschaftliches Gutachten zu den angeblich präventiv wirkenden Polizeikameras vorliegt, und eine Reihe von britischen Studien auf einen Verdrängungseffekt der Kameras in unüberwachte Stadtbereiche hindeuten, lässt sich die Stärkung des Sicherheitsgefühls kaum auf ihre Effektivität hin evaluieren.

## 5. Videoüberwachung und Demokratie

Trotz der bereits vorhandenen, weitgehenden Vorgaben für die rechtliche Regulierung



auch der Videoüberwachung im öffentlichen Raum, fehlen bislang noch klärende Aussagen zur Bedeutung öffentlich zugänglicher Räume als (Verfassungs-)Voraussetzungen kommunikativen Handelns. Bislang sah sich das Verfassungsgericht nur für den gesondert gelagerten Fall des Schutzes von Prominenten vor Ablichtungen im öffentlichen Raum – auf der Grundlage des ebenfalls aus Artikel 2 abgeleiteten Grundrechts auf Achtung der Privatsphäre – aufgefordert, hierzu Stellung zu beziehen. Es hat insoweit für diese Personen berechnete Erwartungen von Privatheit auch in grundsätzlich offen einsehbaren, öffentlich zugänglichen Räumen zugestanden, wobei vorrangig der Grundrechtsschutz vor der Verbreitung des Bildes in den Medien bewertet wurde. Angesichts der ständig verbesserten Möglichkeiten elektronischer umfassender Erfassung ganzer Innenstadtbereiche wird heute ein vergleichbarer Schutz auch für „Durchschnittsbürger“ bei bloßen Datenerhebungen gefordert werden müssen. Bislang wurden Anonymität und Unbeobachtetheit in (städtischen) öffentlichen Räumen als praktisch unerschöpfliche Ressource angesehen. Der wissenschaftlich-technische Fortschritt auch in Gestalt der Videoüberwachung hat diese Vorstellung jedoch obsolet gemacht und durch die realistische Vision einer zumindest teilweise flächendeckenden Überwachung, wie etwa aus England bereits bekannt, ersetzt. Erst vor dem Hintergrund dieser Verknappung wird die Notwendigkeit einer normativ aufgeladenen Neubeschreibung der Bedeutung öffentlicher Räume als Grundvoraussetzung demokratischer Kommunikation und Begegnung denkbar. Denn nur in diesen grundsätzlich unüberwacht zu belassenden Räumen kann in freier Selbstentfaltung die Kommunikation und Ubeeinkunft von Personen erfolgen, die sich in freiem Entschluss zur Übernahme von Verantwortung im Gemeinwesen bereit erklären. In öffentlichen Räumen werden die BürgerInnen unmittelbar mit den Ergebnissen von politischen Entscheidungen konfrontiert und können demokratische Rückkoppelungs- und Lernprozesse ermöglicht werden, lernen Menschen Heterogenität von anderen Personen, Personengruppen und deren jeweiligen Lebensentwürfen kennen

und aushalten (Gusy 2001). Ein u.a. mit selektiven Wirkungen oder gar sozialem Ausschluss verbundener Einsatz von Überwachung, wie er teilweise in der Literatur beschrieben wird (z.B. die gelegentlich gezielte Verdrängung von so genannten Randgruppen aus dem öffentlichen Stadtbild), wäre mit der aufgezeigten Bedeutung öffentlicher Räume als Grundbedingung des öffentlichen Lebens in demokratischen Gesellschaften kaum mehr vereinbar. Denn das demokratische Versprechen der gesellschaftlichen Partizipation beginnt auf ganz grundlegende Weise bei der Möglichkeit der (grundsätzlich unüberwacht zu belassenden) Inanspruchnahme öffentlicher Räume für die unterschiedlichsten Möglichkeiten freier Selbstentfaltung.

In dem Maße, in dem unüberwachte Räume in den europäischen Städten zu verschwinden drohen, steht die weitere Ausbreitung der Videoüberwachung deshalb erkennbar im Widerspruch zu den demokratisch-rechtsstaatlichen Voraussetzungen moderner Gesellschaften. Der Bedarf rechtlicher Einhegung und Konkretisierung zulässiger Überwachung hat insgesamt eher zu- als abgenommen. Grundlage weiterer Regulierungen muss jedoch die Funktion des Rechts als Instrument des Schutzes der Schwächeren sein. Scheinregulierungen, deren instrumentelle Wirkung mangels hinreichender Konkretheit und Bestimmtheit in der Praxis als wirkungslos verpuffen, schaden mehr als dass sie Nutzen brächten.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Die Empirie zur tatsächlichen Ausbreitung der Videoüberwachung in Europa ist nach wie vor außerordentlich lückenhaft. Erste Ansätze vermitteln z.B. die im Rahmen und mit Mitteln der EU entstandenen Länderberichte des „Urbaneye“-Projektes (Hempel/Töpfer 2002), die als „Urbaneye“-Working Papers im Internet zu finden sind (<http://www.urbaneye.net/results/results.htm>).
- 2 In Großbritannien, weltweit führender Staat in Sachen Videoüberwachung öffentlicher Orte, hat sich die vermeintlich klare Unterscheidung zwischen privaten und staatlichen Verantwortlichen längst aufgelöst. Überwachungszentralen werden mit Polizeikräften und privaten Interessenvertretern (etwa von lokalen Verkehrsbetrieben) gleichermaßen besetzt.

- Alle greifen auf die gleichen Bilder zu. In der süd-englischen Stadt Coventry hat gar eine private, insbesondere durch örtliche Geschäftsleute zusammengesetzte Betreibergesellschaft die vormals durch die Polizei errichtete und betriebene Überwachungsinfrastruktur übernommen (Veil/Walther 2003).
- 3 Einen Überblick über die bundesdeutsche aktuelle Bürgerrechtslage bietet der alljährlich erscheinende Grundrechte-Report, der von einer Reihe namhafter Bürgerrechtsorganisationen herausgegeben wird. Eingehendere Untersuchungen finden sich in dem von der Humanistischen Union herausgegebenen umfangreichen Sammelband „Innere Sicherheit als Gefahr“ (Leopold/Schiek 2003).
  - 4 Zum Ganzen: Bundesverfassungsgerichtsentcheidung (BVerfGE) Band 64, 1ff.
  - 5 Für die EMRK Nachweise bei König (2001), dessen Arbeit die österreichische Rechtslage instruktiv darstellt. Für Deutschland ist die so genannte mittelbare Drittwirkung der Grundrechte ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit Lüth, BVerfGE 7, 198, Leitsätze 1 und 2, anerkannt.
  - 6 In Österreich gilt das am 1. Jänner 2000 in Kraft getretene Datenschutzgesetz 2000, BGBl. I 1999/165. In Deutschland das am 23. Mai 2001 in Kraft getretene, novellierte Bundesdatenschutzgesetz.
  - 7 Ein Urteil des Amtsgerichts Berlin konkretisiert das Gesetz dahingehend, dass Private öffentliche Gehwegbereiche wegen ihres öffentlichen Kommunikationsbezugs und mangels eigenen Rechts grundsätzlich überhaupt nicht filmen dürfen. Das Urteil kann über den Autor bezogen werden.
  - 8 Das Bundesland Berlin erlaubt nach wie vor keine Überwachung öffentlicher Plätze, hat allerdings erst kürzlich eine weitgehende Vorschrift für den hoheitlichen Objektschutz per Kamera verabschiedet, die auch umliegendes Gelände miterfasst.
  - 9 So können die Bilddaten in manchen Bundesländern bis zu zwei Monate vorgehalten werden, während andere Länder 48 Stunden Speicherdauer für ausreichend erachten.
  - 10 Vgl. dazu instruktiv die in der Wertung letztlich allerdings verfehlten Gerichtsurteile zur Videoüberwachung der Mannheimer Innenstadt, Verwaltungsgerichtshof Mannheim, Urteil vom 21. Juli 2003, Az.: 1 S 377/02 mit weiteren Nachweisen.
- (2004): Grundrechte-Report, Frankfurt am Main, 110–113.
- Grimm, Dieter (2002). Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt.
- Gusy, Christoph (2001). Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, in: Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 92, 344–367.
- Hempel, Leon/Eric Töpfer (2002). Inception Report. Urban Eye – On the Threshold to Urban Panopticon? Analysing the Employment of CCTV in European Cities and Assessing its Social and Political Impacts, Centre for Technology and Society, TU Berlin. Internet: [http://www.urbaneye.net/results/ue\\_wp1.pdf](http://www.urbaneye.net/results/ue_wp1.pdf).
- König, Robert A. (2001). Videoüberwachung. Fakten, Rechtslage und Ethik, Wien.
- Leopold, Nils (2002). Stellungnahme vor dem Rechtsausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses am 5. September 2002 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes“ (Drucksache 15/490) Entwurf eines neu einzufügenden § 24a ASOG „Datenerhebung an gefährdeten Objekten“. Humanistische Union e.V., Berlin. Internet: <http://www.hu-bb.de/themen/video/asogvideo.pdf>.
- Leopold, Nils (2004). Überwachung im öffentlichen Raum – eine Gefahr für die demokratische Stadt, in: vorgänge, Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, 43(1), 29–39.
- Leopold, Nils/Sebastian Schiek (Hg.) (2003). Innere Sicherheit als Gefahr. Schriften der Humanistischen Union e.V., Nr. 23, Berlin.
- Veil, Katja/Uwe-Jens Walther (2003). Sichere Innenstädte in Großbritannien. Von der Kriminalprävention zur Verhaltensregulierung? Beobachtungen und Anmerkungen zum Beispiel Coventry, in: Die Alte Stadt. Vierteljahrszeitschrift für Stadtsoziologie, Stadtgeschichte, Denkmalpflege und Stadtentwicklung, 30(3), 258–264.

#### AUTOR

Nils LEOPOLD. Rechtsanwalt, Leiter des Referates Datenschutz in der Wirtschaft beim Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz (ULD), Aufsichtsbehörde für den Datenschutz in Schleswig-Holstein. Promotionsvorhaben im Bereich Videoüberwachung öffentlicher Räume.

Kontakt: Johannesstr.18, D-24143 Kiel.  
E-mail: [leopold@datenschutzzentrum.de](mailto:leopold@datenschutzzentrum.de)

#### LITERATUR

Bizer, Johann (2004). Identitätskontrolle im Sprühnebel. Der sächsische Verfassungsgerichtshof zur Schleierfahndung im Freistaat, in: Till Müller-Heidelberg/ Ulrich Finckh/Elke Steven/Bernd Rogalla/Jürgen Micksch/Wolfgang Kaleck/Martin Kutscha (Hg.)